

¿Pueden Todas las Transferencias Monetarias Reducir Desigualdades?

por Sergei Soares, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA); y Eduardo Zepeda, Centro Internacional de Pobreza

A lo largo de la última década, los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), han proliferado en Latinoamérica y más allá. Los TMCs están diseñados para reducir la pobreza, tanto a corto como a largo plazo. Estos programas normalmente proporcionan transferencias monetarias a las familias pobres bajo la condición de que los niños asistan a la escuela y de que las mujeres embarazadas y los niños se sometan regularmente a revisiones médicas. Muchos gobiernos nacionales y agencias multilaterales ven a los TMCs como instrumentos costo efectivos para reducir la pobreza y proveer oportunidades para los más pobres. Sobre todo, el total de todas las transferencias representa una pequeña parte de los presupuestos nacionales y, obviamente, una parte aun más pequeña de las rentas nacionales. A pesar de ello, los TMCs pueden tener un impacto notable sobre la pobreza y desigualdad.

Hay una extensiva lista de estudios que muestran que los TMCs reducen la pobreza, mejoran los resultados de educación y salud y alivian varios otros sufrimientos de los más pobres, como el trabajo infantil y la mortalidad infantil. También está teniendo lugar un agitado debate sobre si las transferencias monetarias deberían ser condicionales o no condicionales. Sin embargo, no se ha discutido mucho sobre su impacto sobre la inaceptable y enorme desigualdad de ingresos que ha atormentado a Latinoamérica por siglos. Un informe reciente examina el impacto de dichos programas sobre las desigualdades en tres países que actualmente aplican los TMCs más conocidas, como son Bolsa Familia en Brasil, Chile Solidario en Chile y Oportunidades en México. Estos tres países también cuentan con sistemas estadísticos nacionales sólidos y encuestas a hogares que cubren los períodos de referencia antes y después de la puesta en práctica de sus programas respectivos de TMC, lo cual permite la buena evaluación de impacto.

Estos programas se diferencian entre ellos en varios aspectos. Bolsa Familia y Oportunidades son programas amplios que cubrían respectivamente a 11 y 5 millones de hogares beneficiarios en 2004, pero se diferencian en la manera como realizan la focalización. Mientras que Bolsa Familia es un programa muy descentralizado en el que la selección de beneficiarios es responsabilidad de las municipalidades, y Oportunidades lleva a cabo censos en áreas pobres para seleccionar la población objetivo a través de un mecanismo mucho más centralizado. Por lo contrario, Chile Solidario es un programa pequeño que alcanza sólo a aproximadamente 225.000 hogares. Focaliza las personas en pobreza extrema a través de un sistema nacional que registra a los beneficiarios a partir de una observación intensa de las familias llevada a cabo por trabajadores sociales.

El impacto de los TMC sobre la desigualdad se puede medir por medio del coeficiente Gini, la medida de distribución de ingresos más ampliamente utilizada. El total de los ingresos familiares proviene de diversas fuentes: trabajo, seguridad social y transferencias de TMC, entre otras. Los cambios del coeficiente de Gini se pueden descomponer en los cambios de cada uno de los componentes de ingresos. La cantidad en que cada componente contribuye al cambio total de la desigualdad puede, por su parte, indicarse por el cambio en la desigualdad de ese componente ("el coeficiente de concentración") y por el cambio en la parte que ese componente representa de los ingresos totales.

Los tres TMCs examinados muestran ótimos resultados de focalización. Sus coeficientes de concentración están cercanos del $-0,5$, es decir, más cerca del coeficiente perfecto de pro-pobreza de -1 y más lejos del menos pro-pobre, $+1$. Esto también puede visualizarse en el diagrama, cual muestra curvas de concentración para el

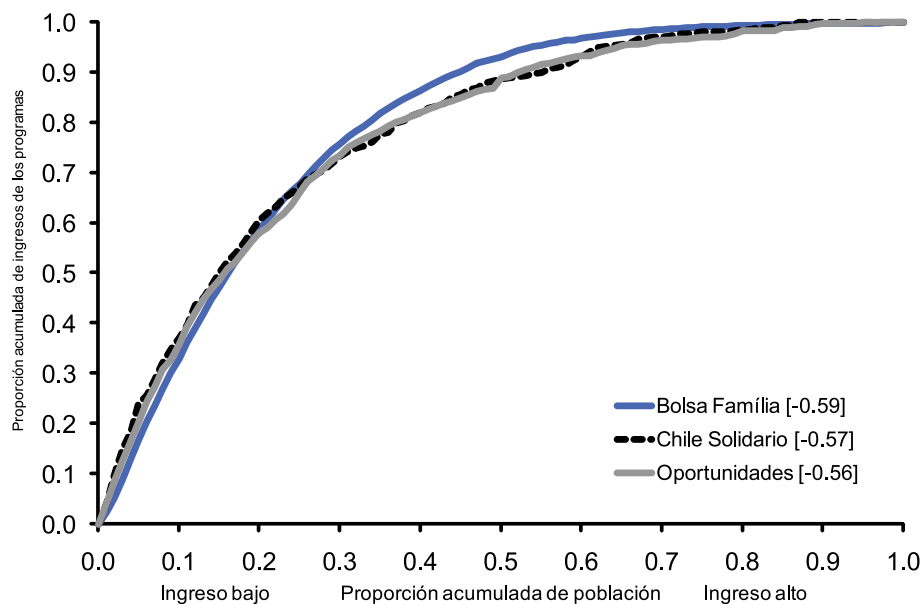
componente TMC del ingreso total de cada país. Como referencia, el gráfico también muestra la línea de 45° grados que asigna el mismo ingreso a cada miembro de la población. Dado que las tres curvas de concentración pasan muy por encima de esa línea, la conclusión es que los TMCs están transfiriendo ingresos a los más pobres y, por lo tanto, reduciendo desigualdad. Extraordinariamente, a pesar de las diferencias en el mecanismo de focalización, la efectividad en alcanzar a los pobres es similarmente igual de elevada en los tres programas analizados.

La reducción de desigualdad lograda por Chile Solidario tuvo sólo un pequeño impacto, cambiando el coeficiente de Gini únicamente por 0,1 puntos. La desigualdad en México y Brasil, por otro lado, cayó por 2,7 puntos. La clave para entender estos resultados puede encontrarse en la parte de los ingresos totales que dichas transferencias representan. Las transferencias bien orientadas de Oportunidades y Bolsa Familia son lo suficientemente grandes como para producir una reducción significativa en desigualdad, incluso si son pequeñas (cerca del 0,5%) en relación con el total nacional de los ingresos familiares en Brasil y México. Por lo contrario, las transferencias de Chile Solidario son tan pequeñas (menos del 0,01% de los ingresos familiares totales) que incluso con una buena focalización no pueden lograr tener un impacto en la desigualdad.

Aún queda mucho por debatir sobre los TMCs, como mínimo si deberían ser focalizadas o universales, y si deberían ser condicionales o no condicionales. Este breve análisis de tres programas de transferencias condicionales de ingreso en efectivo y de la desigualdad sugiere dos aspectos particulares para discusión futura: (i) la elección entre los diversos modos de diseñar un mecanismo de focalización efectivo; y (ii) la escala óptima y el umbral de focalización de ingresos que puedan asegurar un impacto significativo sobre la desigualdad.

Referencia:

Sergei Soares, Rafael Guerreiro Osório, Fabio Veras Soares, Marcelo Medeiros and Eduardo Zepeda; "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality", IPC Working Paper No. 35, abril de 2007.



El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

El CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:
www.undp-povertycentre.org